

ベネズエラ：ボリバル革命を支える国営ベネズエラ石油(PDVSA)のジレンマ(論考)

著者	坂口 安紀
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	ラテンアメリカレポート
巻	25
号	2
ページ	55-66
発行年	2008-11-20
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00005996



ベネズエラ：ボリバル革命を支える 国営ベネズエラ石油(PDVSA)のジレンマ

坂口安紀

はじめに

2000年以降国際石油価格は上昇傾向にあるが、とくに2008年に入ってから1バレル当たり140ドル(2008年7月)という歴史的な高値を経験したかと思えば、わずか3カ月で半落し1バレル当たり70ドルを切るなど、非常に不安定な状況が続いている。

ベネズエラは世界第10位の産油量、世界第6位の確認埋蔵量を誇る、南米最大の産油国である(2007年、BP[2008])。石油価格の高騰はベネズエラに巨額の石油収入をもたらした、「21世紀の社会主義」建設をめざすチャベス政権のボリバル革命の原動力として、大規模なインフラ整備や社会開発投資の資金源となっている。国営ベネズエラ石油(Petróleos de Venezuela, S.A.: 以下、PDVSA)の経営方針は、チャベス政権の政治外交の利害を強く反映したものになっており、その結果必ずしも経営合理性が追求されていない。PDVSAによる投資計画はチャベス政権の9年間ほとんど進んでおらず、それが原油生産の縮小を招いている。生産量・輸出量の低下、そして2008年夏からは国際石油価格も低下傾向にあるため、拡大を続けてきた石油収入はすでに縮小に転じている。今後もこの傾向が続けば、チャベス政権は今までの財政拡大路線の見直しを迫られるのは必至であり、それ

は今後のチャベス政権の行方にも大きな影響を与えることが予想される。

本報告の目的は、チャベス政権のPDVSAの経営戦略を概説し、それを企業経営の立場からチャベス政権誕生以前の1990年代と比較考察することにある。その中で分析のカギとなるのは、国営石油会社が、生産活動の主体(企業)である一方最大の国家財源でもあるという、二重の立場にあるという点である。

I 石油産業の特徴とベネズエラの石油産業が直面する問題

チャベス政権の石油政策について論じる前に、それを規定する石油産業の産業特性について簡単に整理しておこう。

1. 石油産業の特徴

世界の石油産業は1960～70年代の資源ナショナリズムの高まりの中でその多くが国有化された。石油産業の国有化は産油国および世界の石油産業のあり方に多くの変化をもたらしたが、ここでは以下の二つの点に注目する。第1に、世界の原油生産の主要担い手が、「セブン・シスターズ」と呼ばれた欧米石油メジャーから、産油国(とくに発展途上国)の国営石油会社に代わったことである。2001年時点で欧米メジャー(準メジャーと言われる

ものも含む14社)は世界の全原油生産のわずか2割を担っているにすぎず、世界生産の過半数を担う最大の生産者群は、ベネズエラのPDVSAのような発展途上国の国営石油会社となっている(高橋[2003:4])。その結果、石油レントの取り合いは国有化前の「外資石油メジャーvs産油国」という構図から、「国営企業vs政府」という構図にとって代わった。換言すれば、国営企業は、生産企業としての立場と、(多くの場合)国内最大の財源としての立場の二つの間のジレンマに悩まされることになる。本論でとりあげる、1990年代のPDVSAからチャベス政権下(1999年~)のPDVSAへの転換こそ、この二つの立場の間の振り子の揺れであると言える。

世界の石油産業の国有化にともなう第2の変化は、それまで欧米メジャーによって垂直統合体制にあった国際石油産業が、上流(探鉱・開発・生産)と下流(精製・小売り)に分断され、従来はメジャー内部で取引されていた原油が外部取引される財に転換し、原油市場が誕生したということである。原油市場はその後価格変動のリスクヘッジのために世界各地でスポット市場に加えて先物市場も発展させた。市場の成熟によって石油は戦略商品からコモディティ、そして金融商品へと転換した。市場メカニズムは強力に作用しており、一産油国あるいはOPECでさえも価格支配力をきわめて短期間しか持ち得ない状況になった。2006年秋、また2008年9月にも低下傾向にある石油価格を下支えしようとOPECは生産枠削減を行ったが、その効果はわずか数日しか続かなかった。チャベス政権は過去数年OPEC内で生産枠削減による石油価格下支えを幾度となく訴えてきたが、その効果は非常に短期に限られるのである。まして世界生産の3.4%(2007年、BP[2008])を占めるにすぎない中堅産油国ベネズエラにとっては、国際石油価格

は自らの影響が及ばない完全な外生要因であるという点は理解しておく必要がある。

2. ベネズエラの石油産業が直面する問題

ベネズエラの石油産業は、生産の低迷と、商業価値の低い(10年前までは商業ベースにのらなかった)超重質油への依存という二つの問題を抱える。生産の低迷の理由は、多くの既存油田では生産の歴史が長く、生産性が落ちていること、そしてそれらの既存油田を維持するためのメンテナンス投資および新規油田の開発投資が停滞していることにある。石油は、生産が進むほど地層内の圧力が低下するため、水やガスを地層内に注入して圧力を上げないと汲み上げられなくなる。すなわち石油産業は、生産量が蓄積されるほど追加技術が必要で生産コストが高くなる、費用逓増産業であると言える。マラカイボを中心としたベネズエラの既存油田(図1)の大半は生産開始から長期が経過しており、常時メンテナンス投資をしなければ生産性が急速に落ちる。

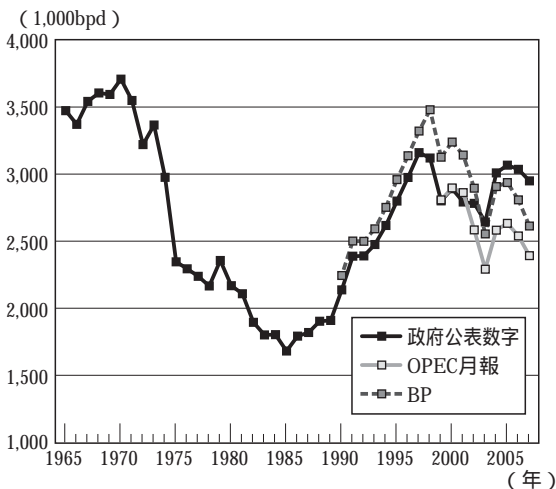
図1 ベネズエラの産油地域



(出所)筆者作成。

ベネズエラの石油生産は、歴史的に2度の大きな落ち込みを経験している(図2)。1度目は、国有化(1976年)を前にして外資メジャーが投資を抑制した1960年代末から国有化後80年代にかけてである。PDVSAは生産量の引き上げに注力し、国有化前の水準に戻すのに20年以上かかった。2度目の生産の落ち込みは、チャベス政権誕生と同時に始まっており、1日当たりの生産量は300万バレル強から2008年現在では230万~240万バレルまで落ちている。とくに注目されるのがPDVSA自身による生産の急速な下落であり、それを1990年代に導入された外資による生産拡大が補完しているという事実である。また2002年12月から翌年2月初めにかけての2カ月にわたる反チャベス派

図2 ベネズエラの原油生産量の推移



(出所) 政府公表数値は、1998年まではMinpet[2007]、それ以降はOPEC年報より。チャベス政権下の政府公表数値は実態よりかなり上乗せされていると言われている。OPEC月報はセカンダリーソースからの情報を使用しているが、国内外の専門家の情報は、これにもっとも近い。BPの統計には、シェール・オイル、オイルサンド、天然ガス液(NGL)などが含まれる。BPはBP[2008]より。

(注) bpdはbarrel per day(1日当たり生産バレル数)。

によるゼネストでの石油生産の停止もその生産に打撃を与え、生産低下を加速させた。ゼネストによるダメージは言うまでもないが、生産低下がその3年前のチャベス政権誕生時に開始していること、ゼネスト後もPDVSAによる投資がきわめて低い水準で推移していることから、ベネズエラの石油生産の低迷は、チャベス政権下で財政貢献が優先されて投資がおろそかにされていることが最大の理由であると言える。

ベネズエラの石油産業が直面する第2の問題は、1990年代以降、商業価値の高い軽・中質油の生産が縮小する一方、商業価値の低い超重質油への依存が加速的に高まっている点である(表1)。原油は比重が軽い(軽質油、中質油)ほど精製コストが低く、ガソリンなど商品価値の高い製品がより多く取れる。ベネズエラではそれらを生産してきたマラカイボを中心とする既存油田の生産が低下しており、一方でオリノコ川流域に膨大な埋蔵量を誇るオリノコ超重質油への依存度が急速に高まっている。オリノコ超重質油は、見た目は真っ黒で比重が重く、流動性がない。そのままでは通常の石油精製施設では精製できないため、事前にアップグレード(改質)と呼ばれるプロセスが必要になるが、それには追加的な技術コストがかかる。1990年代半ばまではアップグレードの技術的・商業的めどがたっており、特殊な触媒を使って水溶化したオリマルジョンと呼ばれる燃料を火力発電用に生産する以外に使い道はなかった。それも石炭の代替として利用されるものであった。既存の軽・中質油の生産が縮小するなか、オリノコ超重質油をアップグレードし、石油としての商業生産を開始・拡大することが、1990年代以来ベネズエラの石油産業の緊急課題であった。

表1 ベネズエラの比重別の原油生産量の推移

		超重質・重質油		中質油		輕質油		合 計		
		API 21.9°		22.0° API 29.9°		30.0° API				
		(1,000bpd)	(%)	(1,000bpd)	(%)	(1,000bpd)	(%)	(1,000bpd)	(%)	
1991		622	26.0	1,013	42.4	753	31.5	2,388	100.0	
1995		915	32.7	1,096	39.2	788	28.2	2,799	100.0	
	超重質油		重質油		中質油		輕質油		合 計	
	0.0° API 9.9°		10.0° API 21.9°							
	(1,000bpd)	(%)	(1,000bpd)	(%)	(1,000bpd)	(%)	(1,000bpd)	(%)	(1,000bpd)	(%)
2000	282	8.9	1,053	33.4	1,102	34.9	717	22.7	3,155	100.0
2005	788	24.1	870	26.6	950	29.1	661	20.2	3,269	100.0

(出所) Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, *PODE 2004*, p.46, および *PODE 2005*, p.49 より計算。

(注) 日産量は年間生産量を365日で割った数字で筆者計算。比重の重い原油ほどAPI度は低くなる。原油区分は通常APIが26度未満が超重質油, 26～29.9度が重質油, 30～33.9度が中質油, 34～38.9度が軽質油, 39度以上が超軽質油とされるが, 上記のベネズエラの定義はそれよりも区分がかなり軽めに設定されている。

II 1990年代 生産企業PDVSA

1. 外資開放政策 (Apertura petrolera)

このような状況において, 1990年代のPDVSAは, 新規油田の開発, および生産性が低迷していたり放棄されていた油田(限界油田)の再開発, オリノコ超重質油のアップグレード事業を推進するために, 1976年の石油国有化以来となる外資導入を決めた。それは, 先進国の石油会社の高い技術力と資金力を利用することで, それらのプロジェクトを一気に進めるためであった。当時石油価格は1バレル当たり10ドル台と低く石油産業の利潤幅は狭まっており, ベネズエラ政府としては, 自己資金をリスクの高いそれらの事業に投資するよりも, そのリスクを外資に負わせ, 外資の資金で開発するという思惑であった。とくに当時技術的めどがたっており不確実性が高かったオリノコ超重質油事業については, 外資誘致のために外資が過半数シェアを保有することや, 利権料や税率上の優遇などが認められた。その結果オリノコ超重質油アップグレードのために, 外資参加による

四つの戦略的提携事業(合併企業)が立ち上がり, 2000年ごろより商業生産を開始, 拡大している。

オリノコのプロジェクトに加え, 探鉱・開発プロジェクトでは, サービス契約(convenio operativo)およびプロフィット・シェアリングと呼ばれる二つのスキームで外資の導入が図られた。サービス契約は, 契約上はPDVSAからのオペレーション下請け契約のかたちをとっていたが, 実際にはコンセッションと同様, 外資石油企業がそれぞれのプロジェクトを主導していた。この枠組みのもと欧米メジャーを中心に多くの外資企業が参加して32事業が立ち上がり, 順調に生産が拡大してきた。2005年には, オリノコ超重質油の四つのプロジェクトと32のサービス契約事業あわせて外資による原油生産量が年間100万バレルを超えており, ベネズエラの全原油生産量の3割強を占めるに至っている(表2)。チャベス政権下でのPDVSAによる原油生産の縮小を, 1990年代に導入された外資による生産が補完していることになる。なお, プロフィット・シェアリング事業は, 外資が実施する石油事業の利益を政府と分けあうその比率で入

表2 事業形態ごとの原油生産量の内訳

(単位: 1,000バレル)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
合 計	3,146 (100.0)	3,342 (100.0)	2,994 (100.0)	2,810 (100.0)	3,143 (100.0)	3,269 (100.0)
PDVSA 自社生産	2,454 (78.0)	2,534 (75.8)	2,082 (69.5)	1,856 (66.0)	2,062 (65.6)	2,104 (64.4)
外資参加プロジェクト	618.0 (19.6)	735.0 (22.0)	835.0 (27.9)	895.0 (31.9)	1,043 (33.2)	1,104 (33.8)
サービス契約	465 (14.8)	502 (15.0)	482 (16.1)	466 (16.6)	518 (16.5)	497 (15.2)
オリノコ戦略的提携	153 (4.9)	233 (7.0)	353 (11.8)	429 (15.3)	524 (16.7)	602 (18.4)
プロフィット・シェアリング	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.0)	5 (0.2)

(出所) 表1と同じ。

(注) カッコ内は原油生産全体に対する割合(%)。

札するという契約形式だが、ほとんど成果を上げることができていない(表2)。

2. 専門経営者によるPDVSA経営

1980～90年代のPDVSAは、優秀な人材を数多く抱え、専門経営者によって経営される、欧米メジャーと肩を並べる世界トップクラスの石油会社であった⁽¹⁾。ベネズエラ国内の国営企業のほとんどすべてが汚職の蔓延や非効率経営で赤字累積するなか、当時のPDVSAはその例外的な優秀さ(“island of excellence”)が注目されていた。社内人事は、毎年外部人事コンサルタント企業を利用した人事査定によって行われ、他の国営企業のような経営者の政治的任命が行われることはなかった⁽²⁾。その理由としては、石油産業の国家経済や財政に対する重要度があまりにも大きいために、石油産業が政治化され、その結果石油生産が低迷すれば、国家経済が破綻するという危機感が政治家の間で共有されていたためであると指摘されている。そのためPDVSA人事を政治化せず専門経

営者にまかせること、PDVSA経営に一定の自立性をもたせることなどについて、政治家の間で暗黙の了解があった(Matsuda[1997])。

1990年代にPDVSA総裁を務めたのは、グスターボ・ルーセン(G. Roosen)とルイス・ジウスチ(L. Giusti)である。ルーセンは石油の専門家ではないが、CANTV(電話会社)社長をはじめ、銀行、製造業など国内最大手企業の社長や取締役を歴任した、国内屈指の専門経営者である。一方ジウスチは、国有化前のシェル時代に石油産業に入り、国有化後も社内各部局をくまなく経験し、最後は本社企画部でPDVSA改革の青写真を作成した人物である。上記の人事査定制度でも飛び級をして昇格し⁽³⁾、国内外に優秀な経営者として知られた人物であった。PDVSAは国営企業ではあるが、ルーセンやジウスチは生産主体(企業)としてのPDVSAの立場を強く意識し、民間企業同様、生産拡大やシェア拡大を追求していた。

Ⅲ チャベス政権下の革命的PDVSA

1. 大統領によるPDVSAの完全掌握

1999年2月にチャベス政権が誕生して以降、ベネズエラ国内はチャベス派と反チャベス派の二つに大きく分裂し、厳しい政治対立が続いている。その政治対立のもっとも大きな核の一つがPDVSAであった。チャベス大統領は就任直後よりPDVSAに対して財政貢献の拡大を強く要求し、PDVSA経営者との間に厳しい対立を招いていた。2002年2月にチャベス大統領は財政への拠出金拡大に抵抗するPDVSA総裁はじめ取締役陣を更迭し、自らに近い軍人を総裁に据えた。これに対して、PDVSA人事の政治化や、石油産業や経営に疎い人材の登用によってPDVSA経営が悪化することを強く危惧した同社の役職員が反発し、約2カ月にわたる抗議行動を開始した。それに反チャベス派一般市民の抗議行動が呼応し、さらに4月に経団連(Fedecámaras)や労働総同盟(CTV)のゼネストと結びついたことが、2002年4月11日にチャベス大統領が2日間政権を追われた政変へとつながった⁽⁴⁾。

その後も対立は深まり、同年12月にPDVSAを含む反チャベス派によるゼネストが断行された。石油生産・輸出も止まったゼネストは、同国の石油産業および経済活動一般に大きな傷跡を残して2カ月の長期にわたって続いたのち、翌2003年2月初めに終結した。チャベス大統領はゼネストに参加した役職員約2万人(当時の全役職員の約半数)を更迭・解雇し、PDVSAを完全に掌握した。それまで予算策定などで政府から一定の自立性を保っていたPDVSAを、大統領は「国家の中の国家」気どりでであると批判していたが、ゼネスト後の同社のホームページには、「PDVSAは国家に従属する」、「革命的PDVSA」といった文字がおどるよ

うになる。さらには、PDVSAの目的のなかにボリバル革命や社会開発が明記されるようになり、社会開発ミッションや地域開発への貢献が重視されるようになった。

そして2004年、チャベス大統領はラファエル・ラミレス(R. Ramírez)エネルギー石油大臣によるPDVSA総裁職の兼任を発表した。PDVSAの綱領は、PDVSA総裁が大臣などその他の政府内ポストを兼任することを禁じているが、それに反しての任命であった。また、チャベス政権の石油政策のブレーンである、左派エネルギー・エコノミスト、ベルナルド・モンマー(B. Mommer)を、エネルギー石油省次官とPDVSA取締役の両ポストに



オリノコ・プロジェクトの国有化の調印式にて、ラミレス・エネルギー石油大臣兼PDVSA総裁(©AP Images)

任命した。エネルギー石油省とPDVSAのトップポストを同一人物が兼任することで、PDVSAはエネルギー石油省の完全な支配下に置かれた。

ラミレスはPDVSAの内部昇進者であり、石油産業で数十年の経験がある。一方で青年期以来共産党メンバーであり、左翼思想に傾倒している⁽⁵⁾。チャベス大統領に絶大な忠誠心を抱いており、2006年12月の大統領選挙直前には、「PDVSAはボリバル革命で真っ赤である。チャベス大統領に投票しないPDVSA役職員というのは許されない」と発言して、チャベス大統領から絶賛された。2008年には、経営陣の政治活動を禁止するPDVSAの綱領が改正され、その直後にラミレスはチャベス大統領が党首を務めるベネズエラ統合社会主義党(PSUV)の副総裁に就任している。

2. 財政抛出の拡大と非制度化

チャベス大統領は、2001年以降度重なる法改正などを通じて、利権料率、法人税率などを大幅に引き上げるにより、石油収入を拡大させてきた。現在ベネズエラの石油産業は、利権料率が33.33%、石油法人税率50%となっている。また、1990年代にプロジェクトの不確実性が高いことから利権料率、法人税率ともに優遇されていたオリノコ超重質油プロジェクトに対しても優遇制度を廃止し、すべて他の石油事業と同率にした。

利権料や税金として国庫に抛出される石油収入は、法律で規定され、制度化されたものである。これらは国家予算に組み込まれ、その使い途については、国会での審議、承認というプロセスを得る。それに対してチャベス大統領は、2004年ごろからこれらの制度化された経路とは別に、PDVSAおよび中央銀行からアドホックに社会開発のために巨額の資金を抛出させるようになった。チャベス政権は2003年から、低所得者向けの食料流通・

小売り、住宅建設、医療、識字教育、職業教育などの社会開発プロジェクトを「ミシオン(misión: 使命)」の名のもとに次々と打ち出しているが、PDVSAは、それらのプロジェクトに直接的に資金抛出したり、FONDEN(国家開発基金)を通して多額の資金を提供している。ここで問題になるのは、その資金規模の大きさと、アドホックで制度化されない資金の性格である。

PDVSA発表の損益計算書(表3)を見ても、PDVSAの財政負担の大きさ、とくに利権料や税といった制度の外でアドホックに抛出される「社会開発支出」の大きさが目をひく。表3では利権料がコストとして計上されているため、それを費

表3 PDVSA損益計算書(2006年, 2007年)

(単位: 100万ドル)

	2006	2007	
総売上	99,252	96,242	①
原油・石油製品の売上	98,997	96,177	
輸 出	96,764	93,820	
国内販売	2,233	2,357	
その他売上	255	65	
総費用	78,557	72,324	②
原油・石油製品の購入	38,778	28,137	
操業費用	14,779	14,958	
探鉱費用	100	154	③
減価償却	3,640	4,018	
営業費用	2,184	2,702	
利権料, 各種税支払い	18,435	21,981	④
資金費用	267	584	
その他費用	374	-210	
粗利益	20,695	23,918	
その他収入	2,552	1,374	
社会開発支出前利益	23,247	25,292	
社会開発支出	13,784	14,102	⑤
法人税	4,031	5,017	⑥
中断された事業(プラス)	20	100	
純 益	5,452	6,273	

(出所) "Gestión y resultados 2007," PDVSAホームページ(<http://www.pdv.com> 2008年9月20日アクセス)。

用からはずして計算しなおすと、総売上から総費用を差し引いた粗利益(① [② ④]=459億ドル)に対して、財政貢献(利権料、税金、社会開発支出の合計、④ + ⑤ + ⑥ = 411億ドル)は89.5%にのぼる。また、利権料や税金といった制度的枠組みを通じた国庫拠出金に加えて、制度外社会開発支出⑤が年間140億ドルを超える。これについてはPDVSAからどれだけの金額あるいは率が拠出されるのかといった規定はなく、必要性に応じて、あるいは政府(大統領)の政治的思惑に応じて拠出されていると考えられる。とくに2004年の大統領不信任投票以降ベネズエラでは国会議員選挙、地方選挙、大統領選挙、国民投票と、選挙が毎年実施されており、それがこれら社会開発支出の拡大の背景にあると考えられる。

また金額の大きさに加えて、その用途についての決定プロセスが制度化されていないこと、および事後の監視メカニズムが不在であることから、この社会開発支出の用途が不透明で汚職の温床になっていると批判されている。社会開発支出は、利権料や税金といった制度化され国家予算化された国庫への拠出金と異なり、議会の審議を経ることもないため、その決定プロセスはブラックボックス化しているうえ、決算報告およびその承認といったプロセスもない。価格高騰で拡大する石油収入を社会開発に投下すること自体は国内的に反対はない。問題なのは、制度化されないまま年間140億ドルを超える資金が不透明な使われ方をしていること、そしてその金額があまりにも大きいため、PDVSAの経営を圧迫し、PDVSAが資金不足に陥っており、本業の石油事業が停滞していることにある。

表3は、社会開発支出だけで100億ドル以上、国への拠出金全体が400億ドルを超す一方、探鉱費用(表3の③)が1億5400万ドルとケタ違いに少

ない事実を示している。社会開発など財政貢献が重視される一方で、石油会社の根幹をなす探鉱活動をはじめとする本業が軽視されている証左であり、その結果生産量は2008年には1日当たり230万~240万バレルにまで低下している。経済成長率が5年連続して10%前後と高いうえ、国内ガソリン価格は補助金によって低価格に抑えられているため石油の国内消費は拡大しており、生産減は輸出減となってあらわれている。その結果、国際石油価格が高騰しているにもかかわらず、表3が示すようにベネズエラの石油売上高は低下しているのである。

国庫への拠出金を拡大させた結果、石油価格高騰下にもかかわらず、PDVSAは厳しい資金不足に悩まされている。2007年には、日本の企業連合やフランスの金融機関などから数度にわたり数十億ドル規模の融資を受けたり社債を発行している。その結果PDVSAの債務は2007年には前年よりほぼ倍増し500億ドルを超えた(Minpet[2008])。

3. ボリバル革命の直接的担い手としてのPDVSA

チャベス政権下でPDVSAは上述のようにボリバル革命に対して巨額の資金を提供するのみならず、PDVSA革命の直接的担い手として、石油産業とはまったく関係のないさまざまな事業を傘下に抱えるようになっていく。その一つは、チャベス政権が「戦略的産業である」として外資から国有化した非石油事業をPDVSA傘下に置いたもので、2006年に国有化された電力産業と2008年に国有化されたセメント産業である。もう一つは、チャベス政権がボリバル革命のために重要であると考えた事業であり、食品流通・販売、農業、造船業、省エネ電球の生産、建築業など多岐にわたる。

なかでも特筆すべきは食品流通・販売を担う

PDVALである。チャベス政権は2003年以降低所得者層向けに低価格の食料を供給すべく、Mercalという食料流通・販売国営企業を設立し、全国に流通・小売店網を配置した(坂口[2005])。しかしこれが組織力の弱さや汚職などで非効率に陥り、十分に機能していない。加えて、政府による不適切な水準での食品価格統制が生産控えや売り控えをもたらしたことで、ドル統制によって民間部門による食品輸入も自由にできないことなどがあいまって、卵、食肉、砂糖、米などさまざまな基礎食料品が2006年ごろから市中に出回らなくなったのである。また政府の価格統制にもかかわらず食料価格が著しく上昇し始めた。これらが国民の不満を高め、チャベス政権への支持率を低下させた。このような状況でチャベス政権は、低所得者層向けの食料供給を確保するために、Mercalの立て直しではなく、2008年1月にPDVSA内に食品流通企業PDVALを設立したのである。

このような非関連分野の事業については、PDVSAは経験もノウハウも持たない。加えてただでさえ不足している人材や資金といった経営資源が分散されることになり、企業経営の面からいうとPDVSAにとっての負担は大きく、ひいてはそれらPDVSA傘下に置かれた産業・企業にとっても大きな問題となる。実際に電力産業については、国有化後全国規模のものを含めて幾度となく停電が発生するなど、発電能力の不足が顕著になっている。

4. 資源ナショナリズム、外交的利害と石油政策

チャベス政権は強い資源ナショナリズムや反米姿勢、そしてラテンアメリカのエネルギー統合といった外交的利害を石油政策に強く反映させている。資源ナショナリズムを反映し、チャベス政権は、1990年代に参入した外資が参加するすべての

形態の石油事業について、PDVSAによる経営支配を確立させた。2005年には32のサービス契約事業をPDVSAマジョリティの合弁企業形態へ移行することを強制した。期限までに同意しない企業については事業の接收を宣言し、実際にEni(伊系)とTotal(仏系)の事業は合意に達しないまま接收の対象となった。合弁企業への移行を不服としてエクソン・モビルは事前に権益を売却して撤退している。とはいえ、大半の外資企業はチャベス政権が出した条件をのまざるを得ず、32のサービス契約は事業再編ののち、21のPDVSAマジョリティの合弁企業へと衣替えした。

サービス契約事業に続きチャベス政権は、2007年に外資が過半数シェアを保有していた四つのオリノコ超重質油の戦略的提携(合弁企業)についても、PDVSAの所有比率を過半数へ引き上げることを断行した。オリノコの件では、コノコ・フィリップス、エクソン・モビルが移行条件で合意に至らず、撤退を余儀なくされた。エクソン・モビルはこれを不服として、国際投資紛争解決センター(ICSID)と国際商工会議所(ICC)に仲裁を求め、米英の裁判所がPDVSAの口座および資産の凍結命令を下す事態に発展した。

また、チャベス政権下のPDVSAは、大統領の強い反米主義、ラテンアメリカ統合思想または第三世界外交を反映し、市場および事業パートナー面での米国依存からの脱却と市場やパートナーの多様化を進めている。チャベス政権誕生直前の1998年には石油輸出の59.2%が米国向けであったものが、2005年には48.8%へと低下している(Minpet[2006])。米国に代わってチャベス政権が重視している市場が、中国およびラテンアメリカである。中国は日本を抜いて米国に次ぐ世界第2の石油消費国となっており、米国依存を軽減したいチャベス政権にとっては重要な市場である。チ

チャベス政権は中国政府との間で数多くのエネルギー関連の協定を結び、そのもとで2004年以降ベネズエラの中国向け石油輸出が急拡大している。2003年以前はほとんど皆無であった中国向け輸出は2006年には420万トンにまで拡大している⁽⁶⁾。

チャベス政権は、ラテンアメリカ諸国への輸出拡大も重視している。キューバとのエネルギー協力協定に始まり、中米・カリブ18カ国との間で締結されたペトロカリベ(Petrocaribe)というエネルギー協力協定のもと、ベネズエラは低金利融資付き、財・サービスでの支払い可などの優遇条件で石油を輸出している。また、キューバ、ブラジル、ボリビアなどの南米諸国においてベネズエラの重質油対応の精製施設建設に関する合併事業の合意書を数多く結んできた。これは石油輸出市場の多様化と、ラテンアメリカ諸国とのエネルギー統合、ボリビアやニカラグアなど域内の急進左派政権支持などの外交的利害を反映してのことである。しかし実際には、域内最大の石油輸出先であったブラジルで近年大型油田が発見され、石油開発が進んでおり、ブラジル向け輸出は激減している。また中米・カリブ諸国への輸出が拡大したとしても、いずれの国も市場規模がきわめて小さく、それらをあわせてもたいした規模の市場にはならない。精製施設の建設についても、合意書調印以降大半のプロジェクトがほとんど動いていないと言われている⁽⁷⁾。

チャベス政権は輸出市場のみならず、国内の石油探鉱・開発部門の事業パートナーの選択においても、ベネズエラの石油産業での経験豊富な欧米メジャーを遠ざけ、発展途上国を中心とした新しいパートナー国の国営石油会社を誘致している。オリノコの新規プロジェクトに関しては、1990年代から参加し、商業生産への道筋をつけ、経験豊富なコノコ・フィリップス、エクソン・モビル、

トタルなどの欧米メジャーには声をかけず、中国、ロシア、ブラジル、インド、イラン、アルゼンチン、ベラルーシ、マレーシア、ベトナムなど、ベネズエラでの石油産業の経験のない発展途上国の国営企業ばかりを指名誘致してきた。これらの国営企業は、中国やブラジルなどの一部を除いて、石油会社としての技術や経験の面で欧米企業に劣る。また上記の国々は中国・インドを除いて将来有望市場となる可能性も小さい。それらの国々の国営石油企業を選択した理由は、反米などの外交的利害を強く反映したものであると言ってよいだろう。

むすび

国家原理と企業原理のはざまで揺れるPDVSA

国営石油会社は、生産企業としての立場と国家財源としての立場をあわせもつ。この二つはまったく方向性の異なる行動原理をもち、国営石油会社の経営戦略はこの二つの間で揺れ動くことになる。ベネズエラの石油産業は、長期的に石油生産の低迷と超重質油依存という、二つの深刻な問題に直面してきた。それに対して1990年代のPDVSAと現在のチャベス政権下のPDVSAでは、本稿で論じてきたとおり対応が対照的である(表4に整理)。1990年代のPDVSAは企業原理に偏りすぎた結果、貧困が蔓延するベネズエラ社会に対する貢献があまりにも少ないとして、チャベス大統領のような強い資源ナショナリズムの台頭を促したとも考えられる。一方で、現在のチャベス政権下のPDVSA経営は、社会開発のための財政貢献の拡大、資源ナショナリズム、外交利害などの国家原理に傾きすぎており、企業原理が軽視されている。そしてその結果は、生産縮小というかたちで如実に表れている。今までは生産縮小が国際

表4 1990年代PDVSAとチャベス政権下のPDVSAの比較

	1990年代PDVSA	チャベス政権下のPDVSA
①アイデンティティ	生産企業体。	ボリバル革命の担い手。
②目的	生産・輸出・収益・市場シェアの最大化。	社会開発への貢献。
③そのための手段	投資拡大，外資導入。	国庫抛出金の拡大。
④主要戦略	軽・中質油の開発，超重質油のアップグレード事業の推進，外資の最新技術・資本の導入。	超重質油のアップグレード事業の拡大，石油事業と社会開発，地域振興，外交との融合。
⑤外資パートナー	欧米中心。ベネズエラの石油事業の経験が長く，知識・ノウハウが豊富な企業。	中国，ブラジルなど途上国の国営企業。ベネズエラでの石油事業は初めての企業が大半。
⑥市場	主に米国。	米国から，中国，南米・カリブへと多角化を模索。
⑦外資との提携事業におけるPDVSAマジョリティ支配	必ずしも必要ではない。	必要。
⑧経営陣	石油業界あるいは企業経営の専門家。	チャベス政権への忠誠心による政治任命。
⑨政府とPDVSAの関係	PDVSAが政府から一定の自立性を保有。	PDVSAは政府に従属。

(出所)筆者作成。

石油価格の高騰で相殺されてきたが，国際石油価格という外生的な要因に依存したままで生産縮小に対して手を打たないと，石油価格が下落した場合に石油収入の縮小が政権の行方を危うくもかねない。実際2008年夏からは，国際石油価格が「1バレル当たり100ドルを超えていればよい」というチャベス大統領の発言⁽⁸⁾とは裏腹に，ベネズエラ石油価格は60ドル近くまで低下している(2008年10月20日の週平均が61.09ドル/バレル)。

このような状況で石油生産を回復させるためにチャベス政権に残された選択肢は以下になるだろう。一つは，社会開発支出を縮小してPDVSAに投資資金を残し，開発・生産のための投資を加速させることである。しかし今年も11月にチャベス政権の今後を占う重要な地方選挙が控えており，このオプションの政治的コストは小さくない。もう一つの選択肢は，欧米メジャーも含

めた外資の事業参加を拡大し，彼らの資金によって開発・生産を加速させるというものである。カラカスの石油専門家の間では，オリノコ超重質油プロジェクトについて，過去数年新規事業から閉め出されていた欧米メジャーに対して，チャベス政権が開発・生産段階での参加を認めるのではないかと噂もささやかれている⁽⁹⁾。いずれのオプションにせよ，石油収入縮小を食い止めるためには，経営合理性よりもボリバル革命推進を重視してきたPDVSAの経営方針の修正が不可欠となるであろう。問題は，低下を続ける支持率の下支えや選挙と言った直近の政治課題を前に，チャベス政権がその決断をできるかどうかである。

注

(1) 2005～2008年に筆者がカラカス，米国ヒュー

- ストン，日本で行った石油関係者の証言より。
- (2) 2006年2月カラカスにて，元PDVSA取締役A氏への筆者インタビューより。
 - (3) 注(2)と同じ。
 - (4) 詳細については坂口[2002]を参照。
 - (5) 2008年9月9日カラカスにおける石油専門家への筆者インタビューより。
 - (6) World Trade Atlas(有料データベース)より筆者計算。
 - (7) 2008年9月カラカスでの複数の石油専門家への筆者インタビューより。
 - (8) *VenEconomy Weekly*(28 de mayo, 2008)
 - (9) 2008年9月，カラカスでの複数の石油専門家への筆者インタビューより。

参考文献

<日本語文献>

- 坂口安紀[2002]「ベネズエラ4月の政変：チャベス政権と“民主主義”」(*『ラテンアメリカ・レポート』* Vol.19, No.2)
- [2005]「ボリバル革命の検証 チャベス政権の経済・社会政策」(*『ラテンアメリカ・レポート』* Vol.22, No.2)
- [2007a]「ベネズエラ：チャベス政権の正念場 『21世紀の社会主義』に向けて」(*『ラテンアメリカ・レポート』* Vol.24, No.1)
- [2007b]「ベネズエラの石油産業 超重質

油依存とチャベス政権の政策」(*星野妙子編『ラテンアメリカ新一次産品輸出経済論』* アジア経済研究所)

[2008]「ベネズエラの石油産業：資源ナショナリズムと経営原理のせめぎあい」(坂口安紀編*『発展途上国における石油産業の政治経済学的分析：資料集』* 調査研究報告書 アジア経済研究所)

高橋清[2003]「21世紀における国際石油産業の主要なプレーヤーズ：セブンスターズから5大グループの大企業群へ」(*『石油文化』* 第51巻 第2号 1-6ページ)

<外国語文献>

- BP[2008] *BP Statistical Review of World Energy June 2008*(<http://www.bp.com> 2008年9月21日アクセス)
- Matsuda, Yasuhiko[1997]“An Island of Excellence : Petroles de Venezuela and the Political Economy of Technocratic Agency Autonomy,” Ph.D. Dissertation, Univ. of Pittsburg.
- Minpet(Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo)[各年版] *Petróleo y otros datos estadísticas*(<http://www.minpet.gov.ve>)
- [2008]“Gestión y resultados 2007”(<http://www.minpet.gov.ve> 2008年9月20日アクセス)

(さかくち・あき/地域研究センター主任研究員)